

Capítulo 12	ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	147
12.1	PANORAMA GENERAL DE LA OBRA	151
12.2	IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN	151
12.3	LAS MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN	155

CAPÍTULO 12

ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Explicar el carácter peculiarmente administrativo de la obra de Oliván, en comparación con la naturaleza del derecho administrativo.
- Definir la administración pública en concordancia con las ideas del autor.
- Relacionar el concepto de ciencia de la administración y la materia que trata.
- Conocer los aportes del autor a la ciencia de la administración.

SUMARIO

- 12.1 PANORAMA GENERAL DE LA OBRA**
- 12.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**
- 12.3 LAS MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN**

Francisco Agustín Silvela fue un autor de sólidos conocimientos sobre la ciencia de la administración, pero que carecía del interés y los motivos para realizar una obra doctrinaria; elaboró un manual práctico de administración. Con Alejandro Oliván ocurrió cosa distinta: redactó el primer tratado completo de administración pública con aspiraciones científicas, a fin de explicar la compleja naturaleza de tal administración.

Oliván escribe su obra *De la administración pública con relación a España* en 1842, como parte de la *Enciclopedia Española del Siglo XIX* y cuya función era la de tratar la palabra "administración"; pero al año siguiente aparece en edición por separado dentro de la colección *Biblioteca de Educación*, edición tan limitada que la obra sólo fue consultada por muy pocas personas. El prologoista de la edición que consultamos, Eduardo García de Enterría, dice de la obra: "la primera sugestión del libro de Oliván es la de ser virtualmente el primer libro sistemático en la materia publicado en nuestra patria",¹ siempre y cuando aceptemos la distinción, como lo hace el propio prologoista, "entre descubridores y colonizadores". Burgos y Silvela serían descubridores, en tanto que Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera y Oliván serían colonizadores. Añade García de Enterría que se trata de una obra única dentro y fuera de España, y que en ella se sintetiza un "régimen administrativo" de factura "napoleónica", de cuya exposición no existe paralelo. Creemos que los juicios del prologoista no son en nada exagerados; sí a la obra de Oliván agregamos la de Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera, Manuel Colmeiro y Francisco de Paula Madrazo estaremos

¹ Prólogo a *De la administración pública con relación a España*, pág. 6.

finalizando la primera mitad del siglo XIX, ante la ciencia de la administración más importante del mundo.

12.1 PANORAMA GENERAL DE LA OBRA

Puede afirmarse que la obra de Oliván es filial, genuina de la ciencia de la policía, pero por vía de Bonnin, en donde encontramos la dualidad temática de los problemas relativos a la nutrición de las fuerzas del Estado propios de ella y los pertenecientes a la moderna ciencia de la administración relacionados con los temas de la separación de poderes y la distinción entre gobierno y administración.

El contenido de la obra comprende cinco capítulos: 1) Idea general de la administración; 2) Atribuciones de la administración; 3) Organización administrativa; 4) Acción administrativa, y 5) Reforma administrativa en España. El capítulo final es muy útil para comprender las diversas modificaciones a la organización administrativa hispánica; en tanto que el tercero nos introduce al modo concreto en que está conformado el organismo administrativo. Los capítulos 1, 2 y 4 son los más ricos y relevantes.

12.2 IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Oliván es un pionero del estudio de la administración y en tal circunstancia comprende el papel de su obra dentro de su seno. "Hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el poder supremo para la *conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales*. El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna."² Tan moderna que el autor es uno de los iniciadores; pero, con pertenencia tan inmediata y directa a la nueva ciencia, hunde todavía sus raíces en la vieja ciencia de la policía que perseguía idéntico objetivo: *la conservación y mejora de la sociedad*. Pero la ciencia de la administración, con base en el principio vital del Estado liberal, propone la separación de poderes; entonces Oliván ofrece la posibilidad de un poder supremo compuesto por los tres actos: *pensar, resolver y ejecutar*, en los que se encierra la soberanía y que implican de hecho la separación de poderes. Es la división de poderes un principio vital, porque la libertad política descansa en la ausencia del despotismo; en un mundo donde existe libertad política, la administración pública tiene una función distinta a la tarea que le es propia en el despotismo, como fue durante el Estado absolutista. "La administración pública pasa la valla del miserable círculo fiscal y aun del puramente económico,

² De la *administración pública con relación a España*, pág. 27. Subrayado nuestro.

se presenta y se deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado."³ Gran combinación de elementos de la vieja y la nueva ciencia.

Según Oliván, la trascendencia del mero carácter fiscalista de la administración hacia tareas en las que se incluye la protección y el fomento, consiste en el reconocimiento de la propia administración de la importancia que ella misma encierra, asumiendo a partir de entonces el carácter de una verdadera "ciencia social" relativa "al conjunto de cuidados que exige la cosa pública",⁴ y considerándola no como el ejercicio de la autoridad; sino más bien como una forma de asumir la responsabilidad de gobernar. Es que, remarca Oliván, quien administra reconoce dependencia. Bella remembranza de Bonnin.

El autor nos habla de una acción administrativa profundamente comprometida; la administración pública o de la "cosa pública" habrá de satisfacer las necesidades interiores de la sociedad, vigilará la buena marcha de los negocios para el beneficio de los asociados, pero someterá a las reglas dictadas por el poder supremo, que no es otra cosa que la personificación de la propia sociedad.

Como hemos podido observar desde Bonnin, los pensadores administrativos están interesados en la distinción entre gobierno y administración, naturalmente Oliván también lo está; "el gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna".⁵ Es decir, caminan de la mano pero son entidades distintas; pero la distinción merece ser explicada y Oliván se propone hacerlo: el gobierno entra en contacto con otros gobiernos del extranjero, mantiene las instituciones fundamentales de la sociedad y determina el movimiento que, en cada etapa, habrá de tener la sociedad, en tanto que la administración provee los medios para realizar estos fines, ya que desde "el pensamiento impulsivo del gobierno hasta la acción administrativa" no media distancia considerable, ya que ambos se tocan y se "confunden a la vista".⁶ Este planteamiento, al cual puede uno difícilmente adherirse por su formalismo y precariedad, constituye el talón de Aquiles de la moderna ciencia de la administración, toda vez que su confusión con el agregado de la participación del poder supremo crea más interrogantes; al respecto nuestro autor señala que el poder supremo es una voluntad social que encabeza, la administración es el brazo ejecutor y que el gobierno piensa, existen entonces dos cabezas pensantes y un solo brazo activo. El sentido amplio y positivo dado inicialmente a la administración, es en consecuencia restringido y empobrecido

³ *Ibid.*, pág. 31.

⁴ *Ibid.*, pág. 64.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, pág. 34.

por cuanto se le asigna un mero papel ejecutor de leyes, o cuando más, el de desarrollar sus contenidos; como lo plantea Oliván, la administración cumple, hace cumplir las leyes o, en su caso, las desenvuelve o suple en sus pormenores.

Aunque un autor no puede sino ser analizado y enjuiciado como totalidad, ciertamente tampoco hay pensador perfecto; la exposición del que analizamos debe ser reconocida por sus aportes y no alimentar la crítica destructiva de sus insuficiencias. Oliván tiene más grandeza que pequeñeces; ello es observable en la claridad con que marca la división de materias sociales tocantes a la administración pública, de lo que deriva una magnífica interpretación de sus matices: "la administración general se distingue en administración civil u ordinaria, que es la fundamental, como encargada de la conservación y mejora de la sociedad, y en administraciones especiales o profesionales de otros ramos que, marchando paralelamente a ella, le sirven de auxiliares; son las de la hacienda, de la justicia y culto, y de la fuerza armada. Cuando se trata indeterminadamente de administración, se entiende por antonomasia la civil".⁷ Al igual que otros autores que le precedieron, Oliván se preocupa por el problema de la centralización, cuestión que emprende analizando el punto a través de la separación entre intereses generales e intereses particulares, estando los primeros sumergidos en el cuerpo social y los segundos entre las localidades y los individuos, aunque entre ambos hay que considerar lo que el autor denomina "demarcaciones territoriales". Existe un escalonamiento de intereses que principian en la base con los individuos y concluyen en la cúspide, en el seno de la sociedad en su conjunto, siendo superiores estos últimos y conforme esta idea, tal debe ser la organización y el funcionamiento de la administración pública; éste, según el autor, es un fundamento en el que descansa la doctrina de la administración.

Oliván difiere de todos aquellos autores que sostienen la necesidad de centralizar el gobierno y descentralizar la administración; dice que con ello se piensa que lo relativo a la conservación e independencia del Estado brota de un centro único de manera enérgica, en tanto que lo concerniente a los intereses especiales y la administración local y provincial debe ser conferida a los habitantes de esos lugares. Sin embargo, como él la considera, la administración es una cadena de transmisión de las decisiones gubernamentales que nacen del poder supremo y, por cuanto tal, es dependiente, de modo que si estuviera descentralizada no contaría con agentes propios y en cada lugar cada decisión gubernamental estaría sujeta a la discusión de las autoridades locales: "Sin administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes, sino a lo sumo dar consejos."⁸ y, en caso de haber duda sobre este planteamiento, se propone de antemano elaborar una aclaración a partir de la definición misma de centralización, sobre lo que dice que "*centralizar* es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que

⁷ *Ibid.*, pág. 36.

⁸ *Ibid.*, pág. 46.

la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos".⁹ Sobre esto, el autor señala que es Francia el país donde se ha dado la centralización, y con ello ilustra su planteamiento; y tiene razón, aunque no así cuando señala que la centralización comienza con Napoleón Bonaparte, a quien no cita, pero alude, argumentando que gracias a él, luego de eliminarse la anarquía republicana y abolirse los estertores absolutistas, del eje del poder imperial se unificó la nación centralizándose del modo más "sencillo, expedito y eficaz que recuerda la historia" a la que parece desconocer Oliván, ya que el Imperio no fue sino una de las fases progresivas de la centralización, luego que había sido creada por el Antiguo Régimen y desarrollada por la Revolución.

En contraste, define a la descentralización como el esparcir los atributos de la autoridad, antes radicados en un punto, hacia el resto de las fases de la superficie. Una vez ocurrido tal fenómeno, surge un Estado federal con provincias independientes y en lugar de un espíritu nacionalista nace el egoísmo provincial, transgrediéndose la idea fundamental de que el interés general está por encima de los intereses particulares. Lo prudente es el sano equilibrio entre la centralización y la descentralización para que ambas esferas operen en concierto, pues una excesiva centralización es tan perniciosa como una excesiva descentralización. La supercentralización es evitable si el centro descarga en las provincias y localidades atribuciones sobrantes o acumuladas en su seno, o bien, continúa Oliván, confiando y descargando en ellas parte de esas atribuciones; incluso, fraccionando la administración en ramos independientes, sin cabeza única, o debilitando en su totalidad la acción administrativa; pero considera que lo uno imposibilitaría un buen sistema y lo otro lo paralizaría.

De todo lo anterior, el autor llega a las siguientes conclusiones:

1. La administración debe estar centralizada para obedecer el impulso del gobierno, transmitiéndolo en todas direcciones, con autoridad para hacer cumplir las leyes con respecto a los intereses generales y para el estímulo con relación a los particulares.

2. Tanto la centralización como la descentralización excesivas son perjudiciales, porque la primera acumula incumbencias y limita el autogobierno a las poblaciones, en tanto que la segunda, que traspasa la acción de las localidades, priva al gobierno de la intervención y conducción adecuadas para el servicio óptimo del Estado.

3. El exceso de centralización es propio del absolutismo y el exceso de descentralización lo es de las federaciones; lo que tienda a eliminar ambos vicios favorece la flexibilidad.

4. Y "que, por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la administración".

Dentro de la tónica impuesta por el discurso de Oliván, la dicotomía gobier-

⁹ *Ibid.*

no-administración, aunque es el talón de Aquiles, paradójicamente es la base de su argumentación; de aquí su afirmación de que el gobierno forma la administración, pero la administración sostiene al gobierno, por lo que argumenta que el primero estará en el aire sin el soporte de una buena administración. De ello deduce que dado el caso de que se decida descentralizar el gobierno y se determine conservar “arreglada, compacta y prudentemente centralizada” la administración, se está cayendo al error de vulnerar al primero y fortalecer la segunda, lo cual, en todo caso es un error. Un gobierno centralizado supone siempre una administración igualmente centralizada.

Reconoce Oliván tal importancia a la administración que hace la siguiente afirmación: “en administración, que es una ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles los raptos de imaginación, y menos disculpables los desórdenes. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción, conservar la armonía que conviene en la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere. Arraigada una buena administración, no nos cansaremos de indicarlo, poco afectan al Estado las oscilaciones de la discusión política; al contrario, sin una buena administración las sacudidas políticas se traducen en trastornos sociales”.¹⁰ Tocqueville ya había dado fe de esto cuando demostró que la Revolución administrativa engendrada por los efectos negativos de la reforma de 1787 precipitaron la Revolución política de 1789.

12.3 LAS MATERIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Consideramos que en lo referente a las materias de la administración pública es donde la obra da los mejores frutos, toda vez que evoca los tradicionales objetos de acción de la policía de la antigüedad. El núcleo de esta exposición tiene lugar en el capítulo 2 y en algunos pasajes del 3.

El concepto olivániano de la administración en su carácter de protectora de la conservación y mejoramiento de las fuerzas e intereses de la sociedad, deriva, naturalmente, en la noción de servicio público, de aquí que “administrando se lleva con regularidad el conjunto de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa, en la cual figuran los individuos como partícipes de las cargas y los goces comunes”.¹¹ Los servicios públicos son una respuesta administrativa a las necesidades sociales, que adoptan la forma de la vida material, intelectual y moral de los pueblos. Con mayor precisión, enumera Oliván los intereses que surgen de las necesidades de la sociedad: de la individualidad, de familia, de asociaciones voluntarias, de comunidades creadas por la división del territorio, de nacionalidad, de civilización y de la humanidad.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 78.

¹¹ *Ibid.*, pág. 79.

Oliván tiene un concepto positivo de la acción administrativa, al decir que la “sociedad se conserva y mejora” a través de ella. Hay una “conservación ordenada dentro de la órbita de la administración”. Por tal razón, la administración pública tiene en primera instancia los medios pertinentes para hacer respetar la integridad nacional y territorial respecto del exterior, para lo cual, antes que todo, el Estado debe ser una entidad fuerte, próspera y leal, según sus propias palabras. En este punto, la materia exterior, como la entendemos, es tema actual de las relaciones internacionales, mismas que tienen una estrecha relación con la ciencia de la administración en el punto en el que el interés público, las transacciones comerciales y el honor nacional son materia vinculada a la conservación de la sociedad, así como al fomento de su progreso en relación con otras sociedades nacionales. Asimismo, toca a la administración pública organizar el reclutamiento militar y proveer el movimiento de tropas y equipos, así como todo aquello relacionado con la justicia militar, prisioneros, hospitales, transportes, etc.

Por cuanto a la conservación de la sociedad en lo interior, Oliván comenta que la fuerza pública, como materia administrativa, funge como mera auxiliar de la autoridad civil. Toca a la administración levantar, instruir y utilizar esta fuerza para el beneficio de la sociedad. En estrecha relación con la fuerza pública, se desenvuelve, en las sociedades, la justicia como elemento sustancial para la conservación de la sociedad, especialmente porque promueve la unión de sus miembros. Pero ha de distinguirse la acción judicial sobre intereses privados y la acción administrativa conciliando los intereses privados y los intereses colectivos. Incumbe a la administración, anota el autor, organizar y vigilar el orden judicial en su plena extensión, actuando con la denominación de “ministerio público”. Junto a la fuerza armada y la justicia aparece la hacienda pública, que recaba las rentas que permiten sufragar los gastos colectivos de la sociedad. Estas administraciones especiales, fuerza pública, justicia y hacienda, son una remembranza muy directa a la antigua concepción española de las cuatro causas —guerra, justicia, hacienda y gobierno— este último transformado en la administración civil que Oliván ha concebido como administración por antonomasia.

Un bello pasaje, encabezado con el significativo título de la “mejora de la sociedad”, sintetiza el concepto policial de la administración, tal y como lo desarrolla el autor: “. . .mejora. Ésta corresponde en su totalidad a la administración civil. . .”¹² Señala que los individuos no deben esperar de la sociedad, con relación a su existencia material, sino sólo protección y estímulo. El concepto liberal de la sociedad propio de entonces, lo impele a establecer que del intercambio individual se engendra la prosperidad social, de cuyo intercambio surgen necesidades sociales que reclaman la acción administrativa; pero Oliván es muy claro en sus argumentos: no sólo la administración abate los obstáculos que se oponen a la prosperidad social, porque tal sería una tarea supletoria, mera-

¹² *Ibid.*, pág. 90.

mente reactiva, propia de un Estado liberal que sólo deja hacer y deja pasar; tiene un concepto liberal de la sociedad, pero no de la administración, porque la materia administrativa descende directamente de la ciencia de la policía del Estado absolutista y se trata de una ciencia que supone una administración con iniciativa, activa y flexible. Su acción es esencialmente positiva. "Todavía avanza más la buena administración. No solamente desenvuelve su acción propia para remover obstáculos, sino que ejerce sobre las acciones de otros una influencia saludable que las favorece y fecunda, procurando que logren ventajosos resultados y que llega a estimularlas, promoverlas y crearlas. Esto es propiamente *fomentar*."¹³

La administración, entonces, está estrechamente relacionada con los diversos grupos de la sociedad, con sus diferentes facetas, con sus distintos productos, manifestaciones y relaciones. Es una potencia entrañablemente ligada a la sociedad.

Aunque el contenido de la ciencia de la policía subsiste en la moderna ciencia de la administración, de la que nuestro tratadista es un digno representante, hay en su seno un concepto restringido de policía que el autor define con precisión y el cual, si bien emparentado con el original, ha variado en significación. "Son materia administrativa las cosas de uso común o del dominio público, cuyo disfrute se regulariza para que no resulte perjuicio a terceros ni a la comunidad; tales como la vía pública, las aguas, el aire considerado en su salubridad y cuantos goces permitan las leyes. Todas estas cosas, que interesan al buen orden, son objetos de la *policía*; que si entre los antiguos era la policía el gobierno de la ciudad cuando éste se confundía con el Estado, hoy es el ínfimo gobierno si se quiere, ínfimo en el orden jerárquico, pero importante y trascendental hasta lo sumo, tanto por los extremos que abraza cuanto constituye la atmósfera que inmediatamente rodea al hombre en sociedad y a todas partes le acompaña."¹⁴ Como materia administrativa de policía se extiende a la tranquilidad pública, la libertad y la seguridad personal. La policía, asimismo, comprende la declaración de utilidad pública de cierto tipo de construcciones o demoliciones, las vías públicas por cuanto al alineamiento de los edificios conforme a los caminos, además de fincas, arboledas, carruajes, todo aquello que tiene un uso de carácter común. Le toca igualmente aguas de navegación y pesca, tales como ríos, canales, deltas y tomas de aguas, etc.; la salubridad del aire con relación a la prevención de epidemias, incluyendo baños minerales, ventilación de cementerios y el ejercicio de la farmacia y la veterinaria. Asume como responsabilidad la vida humana: "también tiene aquí lugar el cuidado de la vida de los hombres, precaviendo incendios, inundaciones y otros desastres, reparando lo necesario para atajarlos, vigilando la solidez de las construcciones y obligando a la renovación de los edificios ruinosos".¹⁵ Abarca asimismo lo concerniente a

¹³ *Ibid*, pág. 91.

¹⁴ *Ibid*, pág. 94.

¹⁵ *Ibid*, pág. 97.

las subsistencias, de las cuales dice que no deben dejarse al interés particular, porque tiene relación estrecha con la salud y el "sosiego público". En fin, toca también a la policía el cuidado y la conservación de los lugares públicos de reunión para fiestas y espectáculos, así como establecimientos tan variados como cárceles, orfanatorios, casas de asistencia pública, lo mismo que infinidad de acciones orientadas a la represión de escándalos, el cuidado del ornato de la ciudad y otros más que huelga mencionar.

La vida material del hombre también es atendida por la policía, así lo hace cuando protege la industria, la agricultura y el comercio, garantizando sobre todo la libertad y evitando los monopolios. Al efecto difunde la enseñanza industrial, promueve las asociaciones de empresarios, robustece el crédito, crea vías de comunicación, distribuye premios, retribuye las innovaciones, explora mercados y forma establecimientos que sirven de modelo. También le atañe la vida moral de los hombres en lo relativo a la ética, y la educación relacionada con el desarrollo intelectual. "La administración promueve la religión y hace respetar sus ceremonias y sus ministros en el interés de la moral pública, así como entiende en todos los actos exteriores originados de ella y los vigila en el interés del orden social,"¹⁶ es decir, la religión es un instrumento de la conservación de ciertas costumbres que contribuyen a la integración de la sociedad y, por tanto, útil para su mantenimiento. Por cuanto a la educación, no sólo la policía se relaciona con la enseñanza en sí, la cual debe cuidar, sino también con la administración de los distintos niveles y especialidades educativas.

La ciencia de la administración es una disciplina precisa. Por ello se auxilia de la estadística, a través de la cual obtiene datos sobre la sociedad que conserva y desarrolla. En la estadística la administración tiene un espejo; "allí observa la misma administración los resultados de su acción más o menos acertada y determina las mejoras y su oportunidad, y allí se facilitan a los particulares todas las noticias relativas a la producción y al consumo, para iluminarles en la dirección y empleo de las fuerzas industriales que tengan disponibles".¹⁷

Poco puede agregarse a la exposición de Alejandro Oliván, cuya obra *De la administración pública con relación a España* fue elaborada con carácter ilustrativo y para difusión de la nueva ciencia, la de la administración.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 105.

¹⁷ *Ibid.*